

L'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD)

L'AOD ESPANYOLA I CATALANA

Anna Ayuso*

L'any 1980 el Fons Monetari Internacional va deixar de considerar Espanya com un país en vies de desenvolupament (PVD), receptor d'ajuda internacional; el gener de 1992, l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) acceptava Espanya com a membre del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD) del qual formen part els principals donants d'ajuda.

Aquestes dues dates marquen una dècada en la qual l'Estat espanyol ha hagut de fer l'esforç de crear una infraestructura que li permetés realitzar una política de cooperació al desenvolupament adequada a les responsabilitats que la seva nova posició entre els països rics li demanava. Aquest procés no es pot donar per acabat, perquè la jove Cooperació espanyola té encara moltes mancances, però s'han donat avenços.

Les primeres experiències de cooperació s'han de buscar a la dècada anterior, els anys setanta, quan Espanya va començar a fer algunes aportacions a organismes multilaterals i va crear el Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD), encarregat de concedir crèdits als PVD en condicions molt favorables i, al mateix temps, incrementar les exportacions espanyoles. El mateix any, 1976, es creà la Comissió Interministerial d'Ajuda al Desenvolupament per tal d'administrar els crèdits.

A finals dels setanta, l'Administració començà a fer públiques les grans xifres i la composició bàsica de l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD). Al mateix temps que les quantitats dedicades a la Cooperació anaven augmentant, es manifestà la necessitat de crear una «unitat administrativa» que coordinés les activitats disperses pels diferents ministeris i que les planifiqués seguint una política coherent, amb continuïtat.

El 1985, per fi, es constitueix la Secretaria d'Estat per a la Cooperació Internacional i per a l'Iberoamèrica (SE-CIPI) i, al desembre de 1987, el Consell de Ministres aprovà les línies directrius de la Política Espanyola per a la Cooperació al Desenvolupament que encara continuen vigents. Entre els objectius que s'enuncien en aquest document es poden destacar, a més de la voluntat de donar suport al creixement sostingut dels PVD, el potenciar les relacions exteriors espanyoles i millorar les relacions econòmiques amb els PVD, arribar a dedicar el 0,7 % del PIB a l'ajuda al desenvolupament, tal i

com està recomanat per l'ONU, la coordinació de les accions a l'exterior, donar prioritats a les accions bilaterals sobre les multilaterals, afavorir l'ús de personal i béns d'equip espanyols i donar suport als processos d'integració regional.

Poc després, l'any 1988 es creà l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI), organisme adscrit al Ministeri d'Afers Exteriors, que es configura com l'encarregat de la gestió de l'AOD de l'Estat espanyol. L'AECI es divideix en tres instituts que són els responsables de diferents àrees geogràfiques. Aquests són: l'Institut de Cooperació Iberoamericana (ICI), l'Institut de Cooperació amb el Món Àrab (ICMA) i l'Institut de Cooperació al Desenvolupament (ICD) que cobreix la resta de PVD. Aquestes subdivisions donen ja una idea de quines són les prioritats geogràfiques de la cooperació espanyola.

El principal mecanisme de planificació interministerial de la cooperació és el Pla Anual de Cooperació Internacional (PACI), que recull les previsions de totes les accions de cooperació que es pretenen realitzar i les assignacions financeres que els corresponen. Aquest document és aprovat pel Govern cada any, sense la participació del Parlament.

Des de 1989 l'Oficina de Planificació i Avaluació ha començat a elaborar un document anomenat «Seguimiento del PACI» on es contemplem les accions de cooperació efectivament realitzades. Això permet fer l'avaluació de quin és el grau de compliment del programa

proposat i constatar les línies d'evolució de la política governamental de cooperació més enllà de les declaracions d'intencions.

Magnitud i continguts de l'AOD espanyola

Durant la primera meitat dels anys vuitanta, la magnitud de la Cooperació Espanyola al Desenvolupament fou irregular. Els anys 80 i 81 el volum total de l'AOD estava al voltant dels 230 milions de dòlars i significava el 0,13% del PIB. L'any 83 va haver un fort retrocés i es va quedar en un 0,045% del PIB. Després es va anar recuperant lentament fins al 1987 que va arribar al 0,15 %.

Durant el període 1987-93, l'AOD ha augmentat a una mitjana del 25 % aproximadament; aquest últim any està previst només el 11,6 %. Amb aquest creixement, l'AOD espanyola s'ha situat en un 0,24 % del PIB, encara a una certa distància de la mitjana del CAD (0,33%) a la qual el Govern espanyol s'ha compromès a arribar.

Com s'observa al quadre de previsions, part d'aquest increment s'ha originat pels compromisos que Espanya ha assumit respecte als Organismes de Cooperació Multilaterals, especialment amb el seu ingrés a la CE. Espanya contribueix al 8,19 % del pressupost comunitari i al 6,6 % de les aportacions al Fons Europeu de Desenvolupament (FED). L'any 93, això suposa més del 25 % del total de l'AOD espanyola.

El volum de l'ajuda multilateral és superior a la proporció que dediquen els països del CAD i ha estat assenyalat com una mostra de la falta de maduresa de la Cooperació espanyola; però es produeix una tendència a que disminueixi la seva importància.

Més significativa és l'exagerada proporció dels crèdits FAD, que representen un 49 % del total de l'AOD prevista pel 1993 i fins un 75 % de l'ajuda bilateral. El pes dels crèdits és més discutible per la naturalesa mixta d'aquest instrument de cooperació i pels criteris comercials que condicionen la seva concessió. És molt probable que aquest serà un dels factors que el CAD

LA COOPERACIÓ - CATALUNYA

Previsions de l'AOD espanyola, 1989-1993 (en milions de pessetes)

	1989	1990	1991	1992	1993
Aportacions a la CE	14.368	17.444	25.442	38.701	39.663
Org. Intern. financers	19.492	4.705	12.925	50.400	10.937
Org. Intern. no financers	3.678	4.589	4.371	4.151	3.811
Subtotal multilateral	37.538	26.739	42.779	53.253	54.412
Crèdits FAD	15.000	35.000	40.000	60.000	77.000
Programes i projectes	12.223	18.700	25.358	23.710	22.904
Coop. descentralitzada				3.500	2.500
Subtotal bilateral	27.222	53.700	65.358	87.210	102.404
Total AOD	64.760	80.440	108.138	140.464	156.816
% PIB	0,15	0,17	0,19	0,23	0,24

Font: Plans anuals de Cooperació Internacional 89-93.

tindrà en compte a l'hora d'avaluar la composició de l'AOD espanyola i que haurà de ser corregit.

Avaluació de la Política de Cooperació Espanyola

Malgrat l'esforç d'adequació que s'ha fet aquests anys, s'observen diverses deficiències greus en la Cooperació espanyola:

1. La falta de planificació a mig i llarg termini i l'absència de diagnòstics previs sobre els països que actua. Això fa que les accions segueixin una dinàmica de reacció, guiada més per les sol·licituds que es reben que per criteris estratègics.

2. L'excessiva dispersió de les accions, tant per la quantitat de projectes com per la repartició geogràfica.

3. L'escassa coordinació entre el diferents instruments i organismes que gestionen la Cooperació de l'Estat. És especialment greu la falta de complementaritat entre els crèdits FAD i l'ajuda tècnica.

4. Falta de coordinació també entre els agents econòmics públics i privats i, encara més, entre els mecanismes de co-finançament multilaterals.

Tots aquests factors van en detriment de l'eficàcia de les accions i limiten el seu impacte en les economies dels receptors. Es troba a faltar un model de política de cooperació de l'Estat espanyol. Espanya manté una política híbrida, entre l'estratègia de protagonisme exterior seguida per les grans potències i la de concentració de recursos limitats que han adoptat algunes potències mitjanes, que sembla més fruit d'una falta de maduresa, que d'una definició d'objectius. Amb l'anunci de l'elaboració d'una nova legislació sobre cooperació internacional s'obren les expectatives sobre el futur model de Cooperació al Desenvolupament de l'Estat espanyol.

LA COOPERACIÓ AL DESENVOLUPAMENT A CATALUNYA

Des de mitjans dels anys vuitanta,

s'ha anat consolidant un tipus de cooperació canalitzada a través de les entitats locals que sorgeix com a conseqüència, en part, de la incidència de les campanyes de sensibilització i les pressions exercides per ONGD, grups de solidaritat i partits polítics en favor de la solidaritat; d'altra banda, de l'autonomia i del pes polític que han assumit les pròpies entitats locals.

A la comunitat catalana això s'ha traduït en diverses accions, tant a nivell de govern autonòmic, com per iniciativa d'un nombre important de municipis.

L'Ajuda al Tercer Món de la Generalitat de Catalunya

Per part de la Generalitat, la primera iniciativa va ser l'aprovació, l'any 85, d'una partida pressupostària anomenada «Ajudes al Tercer Món» amb una quantia que no passava de ser simbòlica. L'any 89, gràcies a les pressions exercides a través de diverses organitzacions integrades a la campanya «Catalunya Solidària» inspirada pel Consell d'Europa, es va donar un salt i la partida va passar de 14,6 milions de pessetes a 100 milions. Després es va estancar en 110 milions, l'any 90, per donar un altra estirada l'any següent i situar-se en els 200 milions.

L'any 1993, i altra vegada a través de pressions sobre els partits polítics que va exercir la Federació Catalana d'ONGD durant la campanya electoral, es va aconseguir el compromís d'arribar a dedicar, al final de la legislatura, el 0,7 % dels recursos propis de la Generalitat a la partida d'Ajuda al Desenvolupament.

Aquesta partida, fins ara es gestiona a través del Departament de Presidència, ara passarà al recentment creat Departament de Relacions amb l'Estranger. La canalització d'aquestes quantitats es fa mitjançant la concessió d'ajudes a ONGD que presenten els seus projectes a la convocatòria anual que apareix publicada al Butlletí Oficial de la Comunitat.

L'escassa quantitat dedicada ha fet

Generalitat de Catalunya
Subvencions a projectes de cooperació amb el Tercer Món
Distribució per àrees geogràfiques
(en milers de pessetes)

	1989	1990	1991	1992
Àfrica Subsahariana	30.350	23.600	57.720	55.300
Amèrica Llatina	55.510	57.900	94.950	86.200
Àsia	4.400	4.350	6.780	14.200
Magrib			11.000	21.300
Catalunya*	8.600	9.050	14.550	10.600
Diversos**		15.000	15.000	22.400

* Sensibilització

** Inclou les aportacions al Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

Font: Departament Presidència. Generalitat de Catalunya.

que, fins ara, no es creés una estructura institucional per tal d'evitar que una excessiva burocratització absorbís una part elevada dels recursos. Per la mateixa raó, no s'han proposat criteris ni objectius molt específics per l'assignació de les concessions als projectes; la convocatòria es limita a demanar un cert nombre de requisits respecte a les ONGD i els projectes que garanteixin la seva serietat i viabilitat.

Tampoc s'ha fet encara cap seguiment i cap avaluació de l'eficàcia de les accions realitzades i la Generalitat s'ha limitat a fer públiques les dades de repartiment de les ajudes per sectors i per països.

És desitjable que, amb l'augment de les quantitats destinades a la cooperació es produeixi un canvi en aquesta precària situació. D'altra banda, el 18 de novembre de 1992 es va crear al Parlament de Catalunya una comissió d'estudi sobre la problemàtica del Tercer Món que hauria d'incidir en la política de cooperació de la Generalitat.

A més de la convocatòria a les ONGD, la Generalitat realitza altres activitats de Cooperació a través de diversos Departaments, fonamentalment existeix un certa tradició a Sanitat i a Ensenyament. Donat que són dues competències transferides a la Generalitat fóra desitjable una millor estructuració i coordinació de les activitats de cooperació que es realitzen en aquests sectors.

La Cooperació al desenvolupament dels municipis de Catalunya

Els Ajuntaments de Catalunya s'han ocupat dels temes de Cooperació amb interès; de fet, dels aproximadament 44 municipis de més de 20.000 habitants que hi ha a la Comunitat, només 13 no han tingut cap experiència en aquest àmbit.

Malgrat això, la diversitat en el tipus d'accions i la intensitat de dedicació fa difícil fer generalitzacions. De totes aquestes entitats, només 10 assignen

LA COOPERACIÓ - MECANISMES

un pressupost fix a la Cooperació i, segons les dades de 1991, només 12 van dedicar més d'un milió de pessetes. Destaquen pel seu pressupost els ajuntaments de Barcelona (amb 350 milions), Badalona (10 milions), Sabadell (6 milions) i Rubí (6 milions).

La manera de gestionar aquests fons és molt diversa. Una de les formes més tradicionals és a través dels Agermanaments amb municipis d'altres latituds, molt especialment de l'Amèrica Llatina. Com a conseqüència d'aquestes relacions s'estableixen vincles de col·laboració en aspectes tècnics i culturals entre els mateixos responsables de les entitats locals o altres institucions socials.

Una altra manera és a través de subvencions a projectes d'ONGD. També es destinen fons a programes i campanyes de sensibilització de la població catalana.

Al 1986, com a conseqüència de la «Campanya 0,7%» que tractava d'aconseguir que les institucions públiques catalanes dediquessin aquest percentatge dels seus recursos a la Cooperació al Desenvolupament, es va fundar el Fons Català de Cooperació. Aquesta associació es proposava com un instrument de canalització dels fons econòmics procedents fonamentalment de les entitats locals per dedicar-los a la Cooperació amb el Tercer Món. En l'actualitat aquest Fons té més de 100 membres i ha realit-

zat, fins l'any 91, uns 75 projectes per un valor aproximat de 150 milions de pessetes. És a través d'aquest Fons que s'han canalitzat part de les partides que dediquen a la Cooperació alguns ajuntaments.

Des de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) s'ha projectat la creació d'un departament de relacions internacionals que tracti de coordinar les accions i els diferents àmbits d'actuació en tasques de Cooperació al Desenvolupament dels municipis de Catalunya per tal d'aconseguir una millor eficàcia de les ajudes que, ara per ara, estan massa disperses.

*Llicenciada en Dret. Especialista en temes de Cooperació

MECANISMES I TIPUS DE COOPERACIÓ

Malgrat es tracti d'una disciplina relativament nova dins les Relacions Internacionals, la Cooperació al Desenvolupament ha assolit un grau de complexitat tal que precisa l'aclariment d'alguns conceptes per poder interpretar quin és el seu abast. Seguint diferents criteris es poden fer les següents subdivisions:

1. Segons el grau de concessionalitat.

a) *Cooperació Internacional*: Inclou totes les activitats de cooperació tècnica, financera i cultural amb tercers països, ja siguin desenvolupats, en desenvolupament, o amb organismes multilaterals.

b) *Ajuda Oficial al Desenvolupament* (AOD): Segons la definició del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD), l'AOD és la Cooperació que, procedent del sector públic, té per objectiu el desenvolupament econòmic i l'augment del nivell de vida dels països menys desenvolupats, i un grau de donació d'almenys un 25%.

2. Segons el tipus d'ajuda.

a) *Préstecs*: Atorgats en condicions més favorables que les del mercat en el tipus d'interès, període d'amortització i de gràcia o dels venciments. Per ser AOD l'element de donació ha d'ésser del 25% com a mínim.

b) *Donatius*: Són transferències unilaterals sense obligació de retorn ni pagament d'interessos. Diverses modalitats:

— *Ajuda tècnica*: Transferències de mètodes i tecnologia moderna. Inclou: enviar tècnics per posar en marxa programes o projectes de desenvolupament, formació de professionals dels països en desenvolupament, materials i equips per portar a terme els projectes.

— *Ajuda Alimentària*: És ajuda directa de productes adequats pel consum de la persona. Es valoren a preu de mercat. Existeixen dues modalitats: entrega a una entitat estatal que les ven a preu de mercat o repartiment gratuït.

Aquesta ajuda permet estalviar en importacions i obtenir ingressos per altres projectes de desenvolupament, però pot tenir conseqüències en el retard dels programes agrícoles per la baixa dels preus i distorsionar la dieta tradicional si no es planifica bé.

— *Ajuda d'emergència*: Té com a finalitat l'assistència als afectats per catàstrofes humanes o naturals enviant béns i equipament de primera necessitat i ajuda alimentària d'emergència.

3. Segons el mecanisme de canalització.

a) *Cooperació multilateral*: Es realitza a través de contribucions a Organismes multilaterals. Es considera més neutre políticament i permet una millor coordinació de les polítiques de diversos països.

Els organismes multilaterals es divideixen en: *Financers*: ofereixen cooperació financera i crèdits concessional. Els principals organismes són: Grup del Banc Mundial i Fons Monetari Internacional, en l'àmbit general, i el Banc Interamericà de Desenvolupament, el Banc Asiàtic de Desenvolupament, el Fons Africà de Desenvolupament,

el Banc Àrab de Desenvolupament i el Fons Europeu de Desenvolupament, en l'àmbit regional.

No Financers: Fan cooperació de caràcter tècnic científic i, a vegades, ajuda d'urgència i alimentària. Els principals són els organismes especialitzats de l'ONU com el PNUD, la FAO, la UNESCO o la UNICEF.

b) *Cooperació bilateral*: És la que atorga directament un país donant a un país receptor. Pot ser gestionada, bé a través d'organismes públics, bé a través d'organitzacions privades i no governamentals (ONG), tant dels països donants, com dels receptors.

4. Segons la condicionalitat.

a) *Ajuda no condicionada*: El país receptor pot escollir els proveïdors pels projectes lliurement.

b) *Ajuda condicionada*: Les aportacions van lligades a la compra de béns i serveis del país donant. La major part de l'ajuda bilateral, tècnica i directa és condicionada. Un altre tipus de condició per concedir l'ajuda exigeix el respecte dels principis democràtics i els Drets Humans.

Aportacions dels països del CAD a l'AOD (en milions de dòlars)

	1988	1989	1990	1991
AOD BILATERAL	31.964	32.960	37.147	41.299
Contribucions amb consideració de donació (1)	24.651	25.857	30.770	34.645
— Cooperació tècnica	9.542	9.627	11.390	12.371
— Despeses administratives	1.611	1.818	1.924	2.163
Crèdits per al desenvolupament i capitals (1)	7.243	7.103	6.377	6.654
— Nous crèdits per al desenvolupament (2)	6.842	7.528	7.856	10.335
AOD MULTILATERAL	15.063	12.782	15.813	15.410
Donacions	6.792	6.855	8.161	9.394
— Institucions de l'ONU	3.481	3.430	4.046	4.366
— CE	2.644	2.762	3.233	4.374
Subscripcions de capital (1)	8.288	5.941	7.674	5.656
— Agència Internacional de Desenvolupament (BM)	5.293	3.319	4.222	4.663
— Bancs Regionals	2.139	1.960	2.386	612
Crèdits concessional	-16	-14	-22	-26
TOTAL AOD	47.027	45.741	52.960	56.709
AOD en % de PIB	0,34	0,32	0,33	0,33

(1) Inclou les despeses a sota especificades i d'altres

(2) Els pagaments per amortització de capitals fa que la quantitat en aquest apartat sigui més elevada a la del subtotal superior.

Font: Informe 1992 del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD)